# Canadian Higher Education and the GATS: AUCC Background Paper

**NOTE TO READER**

This paper examines the main aspects of the General Agreement on Trade in Services (GATS) as they relate to trade in educational services. It was developed with a view to helping AUCC Members prepare for discussions with government officials and non-government experts on this topic. Debate with respect to the implications of the GATS for higher education has been polarized. While the liberalization of the education and training industry is of more limited interest to the federal government than the liberalization of other service industries, federal officials nevertheless promote the export of education and training services and downplay the likelihood of any negative outcomes for Canadian higher education. On the other hand, a number of public interest groups, faculty unions, and student associations have predicted dire consequences for public higher education in Canada should the federal government decide to include educational services in the negotiations. In this paper, we have attempted to steer a middle course in what is a very complex field, outlining some of the options available to countries when making commitments under the GATS while at the same time identifying some potential concerns with respect to the Agreement's impact upon Canadian public higher education.

## INTRODUCTION TO THE WTO AND THE GATS

1. The World Trade Organization (WTO) is an international trade institution, currently grouping 139 countries, which replaced the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) following the 1986–94 Uruguay Round. The Uruguay Round negotiations included a major revision of the GATT, and resulted in a number ofnew agreements, including Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs), and the GATS.[1]

2. The GATS is a multilateral, legally enforceable agreement governing international trade in services.[2] All service sectors are covered by the GATS, including transportation, construction, telecommunications, tourism, distribution and entertainment, as well as services which in many countries are traditionally in the realm of the public sector, such as education and health care. Global trade in services currently amounts to approximately USD$2.2 trillion, or a third of the value of total trade.[3]

3. Despite the failure of trade talks in Seattle, a new round ofservices negotiations – GATS 2000 – started on February 25, 2000. Negotiations are underway because of Article XIX of the Agreement,[4] commonly referred to as the "built-in" agenda of the GATS, which committed WTO Member governments to further liberalization in services starting with a new round in 2000.

---

[1] See www.wto.org for more information.
[2] All WTO Members must abide by GATS rules.
[3] Guy Karsenty in *GATS 2000 New Directions in Trade Liberalization* Pierre Sauvé and Robert M. Stern Editors. Center For Business and Government, Harvard University.
[4] Article XIX (paragraph 1) of the General Agreement on Trade in Services (GATS) states the following: "In pursuance of the objectives of this Agreement, Members shall enter into successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the WTO Agreement and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization ..."

## TRADE IN EDUCATION SERVICES

4. In Canada, most exports of education services currently take place through foreign student enrolment in Canadian institutions. In 1998-99, there were a total of 35,556 international students at the post-secondary level in Canada.[5] According to DFAIT, international students contributed approximately $2.7 billion to the Canadian economy in 1996[6].

5. Canadian universities are also becoming increasingly active in the delivery of education and training programs outside of Canada. According to the most recent AUCC internationalization survey,[7] the types of education services Canadian institutions are interested in and capable of marketing abroad include joint consulting with foreign based firms, distance education courses, degree programs and MBAs, on-line training and skills development with the private sector, ESL training, twinning programs with colleges, and customized training and technical expertise. The same survey also shows that approximately 42% of institutions are actively involved in the export of educational services. When asked about their level of interest in this area over the next five years,43% indicated that it would be medium, 27% reported that it would be low, and 28% said it would be high. Only 2% said that it would be nil.

## BARRIERS TO TRADE

6. The GATS aims to liberalize global trade in services. Potential barriers to trade in education services include immigration requirements, foreign currency controls, difficulties with respect to credit and credential recognition, the inability to obtain national licences (e.g. to be recognized as a degree/certificate granting educational institution), measures limiting direct investment by foreign education providers (e.g. equity ceilings), nationality requirements, needs tests, restrictions on recruiting foreign teachers, and the existence of government monopolies and high subsidization of local institutions.[8]

7. In September 2000, AUCC sent out a brief survey asking International Liaison Officers of Canadian universities whether they had encountered barriers to trade in education services. Approximately twelve responses were received. Only two institutions reported that they had encountered specific obstacles to their education export activities. These obstacles are the following:

   - Lack of transparency with respect to government policies and procedures
   - Difficulties with respect to recognizing credentials
   - Foreign currency controls
   - Government monopolies and high degree of institutional subsidization

   Apart from the restrictions listed above, however, most responding institutions remarked that they have not encountered any barriers. Moreover, many of the institutions that did not

---

[5] Statistics Canada. These numbers are up from a low of 31,435 in 1995.
[6] DFAIT, 1996. In addition, a recent study by the Ministry of Advanced Education, Training and Technology in BC, found that international students contributed up to $443 million to BC's economy, creating almost as much value added as some of the province's important resource industries.
[7] AUCC, 2000. *Progress and Promise: The AUCC Report on Internationalization at Canadian Universities*
[8] WTO Secretariat, 1998. Council for Trade in Services. *Education Services: Background note by the Secretariat*. Document S/C/W/49. Available at www.wto.org

respond to the survey probably chose not to do so because they had not encountered any barriers either. On the whole, survey responses reveal greater concern about Canadian government regulations that limit international trade in education services, in particular with respect to CIC practices regarding visa authorizations for international students, than barriers enacted by foreign countries to limit such trade. Notwithstanding, apart from international student recruitment, Canadian institutions are relatively new to the export of educational services and as activity in this area grows, restrictions can potentially emerge. In addition, countries that do not include education services in their schedules have the option of erecting barriers to the import of education services in the future.

8. Although Canadian exporters of education and training do not appear to be unduly hindered by barriers to trade in educational services, it is clear that these barriers exist for a number of education providers in countries more active in education exports such as the U.S., the United Kingdom, and Australia. The barriers seem to be especially prevalent when it comes to setting up facilities abroad, and less so in restricting the flow of international students. The Global Alliance for Transnational Education (GATE) produced a report detailing what it claims to be barriers to trade in education services.[9] Some of the barriers this report mentions, as well as the countries where they are found, are listed below:

   - Greece restricts the granting of degrees inside the country to Greek institutions only.
   - Israel requires foreign institutions wishing to offer degrees in the country to obtain a special license, which is not required for Israeli institutions.
   - Turkey restricts the granting of degrees by foreign institutions within the country to foreign nationals only.
   - Japan does not accredit institutions wishing to operate in the country unless they offer programs of study similar to Japanese higher education programs as regulated by the Japanese Ministry of Higher Education.
   - Mexico limits use of its satellites and other telecommunications infrastructure to state institutions.
   - Thailand limits foreign ownership of educational institutions to a maximum of 49%.

## THE STRUCTURE OF THE GATS

9. The GATS operates on 3 levels: 1. The main rules and obligations 2. Individual schedules of specific commitments on market access and national treatment by each WTO Member country; and 3. Annexes detailing rules for specific sectors.[10] The main rules and obligations, which apply automatically to all Members, include Most Favored Nation (MFN) treatment (see paragraph 11), dispute settlement (see paragraph 13), and transparency.[11] Individual country schedules list the extent to which market access and national treatment are granted for specific service sectors (see paragraph 14). The Agreement also contains sectoral annexes that detail specific rules for telecommunications, financial services, air transport services, and the movement of natural persons.

---

[9] GATE, 1999. *Trade in Transnational Education Services. A Report by the Global Alliance for Transnational Education*.

[10] WTO Secretariat, 1999. Trade in Services Division. *An Introduction to the GATS*. Available at www.wto.org

[11] The transparency rule simply requires Members to publish trade related information and measures, set up inquiry points for other Member countries, and notify the WTO of any changes in regulations applying to trade in services.

10. The GATS contains elements of "top-down" and "bottom-up" approaches.[12] The GATS is a "top-down" agreement with respect to the main rules and obligations, and the fact that the agreement covers all modes of supply of a service (see paragraph 18), as well as all government measures that affect services (see paragraph 33). The GATS is a "bottom-up" agreement in that market access and national treatment only apply to the extent that sectors are listed in a country's schedule of commitments (see paragraphs 14-18).

## "TOP-DOWN" ASPECTS OF THE GATS

11. The Most Favored Nation (MFN) principle states that all trading partners should be treated equally.[13] Therefore, if Canada allows foreign competition in a certain sector, it must give equal opportunities to all other WTO Members in that sector as well. When GATS was negotiated, WTO Member countries had the right to make temporary exceptions from MFN treatment in the form of Article II-Exemptions, under which countries could list exemptions to the MFN clause in order to maintain prior preferential commitments.[14] Under the Agreement, however, no new MFN exemptions can be listed, and existing exemptions are subject to re-negotiation under each round. Furthermore, exemptions "in principle" cannot last for more than ten years.

12. The MFN principle does not preclude a country from not making any specific commitments while at the same time benefiting from increased market liberalization in other WTO Member countries.[15] MFN treatment simply stipulates that all trading partners should be treated equally. Keeping markets closed for all WTO Member countries would satisfy this provision.

13. Article XXIII of the Agreement provides for the settlement of disputes between Members through the WTO dispute settlement mechanism.[16] Under this mechanism, a panel of government officials hears from both sides and decides if a Member has failed to uphold their commitments. The findings of the panel are subject to an appeal process. Once a ruling is issued, the Member must change the WTO inconsistent measure or provide compensation to the complainant. If compensation cannot be negotiated, the affected Member has the right to retaliate by denying market access for services or putting tariffs on goods imported from the Member that brought the complaint forward. The fact that panel and Appellate Body decisions are legally binding is an issue that has made many groups uneasy because these decisions can potentially undermine national sovereignty and government actions taken in the public interest. Indeed, some decisions related to the GATS have already affected countries in ways they had not anticipated (see paragraph 33).

---

[12] Ministry of Employment and Investment, British Columbia. *Note on Trade in Services*. Available at www.ei.gov.bc.ca

[13] Article II (paragraph 1) of the GATS states the following: " With respect to any measure covered by this agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favorable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.

[14] The European Community, for example, listed 5 MFN exemptions to protect their bilateral co-production agreements in the audio-visual sector.

[15] This is generally known as the "free-rider" problem.

[16] The WTO dispute settlement mechanism does not have the "investor-to-state" provisions of Chapter 11 of the NAFTA, whereby foreign investors have the right to directly challenge states on their compliance with the agreement.

## "BOTTOM-UP" ASPECTS OF THE GATS

14. The GATS is also a "bottom-up" agreement in the sense that market access and national treatment -- the requirement to treat foreign and domestic suppliers equally -- only apply to the sectors in which commitments are made.[17] This is fundamentally different from trade agreements such as the NAFTA, which automatically cover all service sectors unlessthey are specifically excluded by Member governments.[18] It is important to understand that because countries generally have important national policy objectives in the services sector, the GATS was designed to a certain extent so that countries can tailor their commitments to suit these objectives. It is only by reference to the individual country schedules that one can know the degree to which service sectors have actually been opened. Countries, through negotiation, choose the sectors and sub-sectors they wish to list, as well as the limitations to market access and national treatment they wish to impose. Limitations in the GATS can be sector-specific, applying only to a particular sector or sub-sector, or horizontal, applying across all sectors included in the national schedule. In Canada, provinces are consulted and have considerable input into determining the sectors and sub-sectors for which limitations and commitments are made.

15. According to Article XVI of the GATS, countries can place limitations on market access for each of the 4 modes of trade specified in the GATS. The limitations include the following:

    - Limitations on the number of service suppliers.
    - Limitations on the total value of service transactions.
    - Limitations on the total number of service operations.
    - Limitations on the total number of natural persons that may be employed in a particular service sector.
    - Measures which restrict the type of legal entity through which a service supplier may supply a service.
    - Limitations on the participation of foreign capital in terms of maximum percentage limit on foreign share holding or the total value of individual or aggregate investment.

16. Limitations can also be placed on national treatment. Therefore, any WTO Member wishing to treat foreign service providers less favorably than domestic providers can do so provided this is specified in the appropriate column of the schedule. The U.S., for example, which has made commitments in Adult Education and Other Educational Services (see paragraph 18 for a description of these categories), has in place a national treatment limitation regarding access to certain grants and scholarships.[19] It is important to note that limitations to both market access and national treatment can be made on a province by province basis.

17. In addition to the limitations that apply to a particular sector, there are some limitations that apply to all sectors. Horizontal limitations are made by mode of supply and applied to all service sectors.

---

[17] WTO Secretariat, 1999. Trade in Services Division . *The GATS: Objectives, Coverage and Disciplines*. Available at www.wto.org

[18] The Canadian government, for example, excluded health, education, and social services from the NAFTA.

[19] The limitation is the following (see Annex 1): Scholarships and grants may be limited to US citizens and/or residents of particular states and may, in some cases, only be used at certain states institutions or within certain US jurisdictions.

18. In the national schedules, commitments and limitations are indicated for the following four modes of supply: cross-border supply (Mode1), consumption abroad (Mode 2), commercial presence (Mode 3), and presence of natural persons (Mode 4). The four modes, as well as examples of how they apply to the educational services sector, are provided below:

    - Distance education is an example of **cross-border supply**: an institution in one Member country exports its services to another Member country.
    - Student mobility is an example of **consumption abroad**: citizens of one Member country consume services on the territory of another Member country.
    - Educational facilities set up abroad are an example of **commercial presence**: a service supplier from a Member country supplies a service on the territory of another Member country.
    - Finally, Canadian faculty lecturing abroad is an example of the **presence of natural persons**: people from one Member country supply a service in another Member country.

## THE NEGOTIATING PROCESS

19. The traditional negotiating method by which Members liberalize services trade is the request-offer process, a series of bilateral negotiations of market access and national treatment commitments made on an MFN basis. Sectors for which access is sought do not have to correspond to those for which requests are made. For example, if Canada wants greater market access for service suppliers in transportation services, the country with which we are negotiating can request greater access to our market in education services. Given the dynamics of negotiation processes, some individuals have expressed concern that the Canadian government might be willing to make concessions in areas of public interest to gain access to markets abroad. Of more concern, however, is the stated desire of certain countries to supplement the request-offer approach with "horizontal negotiating modalities", commitments that would apply across all sectors irrespective of whether Members listed them in their national schedules. This would effectively move the negotiations away from the "bottom-up" approach of the request-offer process towards a top-down approach whereby all sectors are included unless specifically excluded by Members (see paragraph 39).

## AREAS EXCLUDED FROM THE GATS

20. The Canadian government has stated a number of times that public education will not be negotiated in the new GATS round. In February, Minister Pettigrew avowed that "...our public health and education systems will not be on the negotiating table".[20] In a document outlining trade priorities, the federal government states that it will "...continue to uphold its clearly defined and long-established objectives to safeguard Canada's freedom of action in key services sectors, including health, education, and culture."[21] And Industry Canada's discussion paper on the education and training industry (Annex 2 of this briefing package) states that "The GATS covers only primary, secondary, tertiary/higher, adult, and other

---

[20] News release: February 8, 2000 No. 20 Minister Pettigrew Welcomes Start of Agriculture and Services Negotiations at WTO

[21] DFAIT, 2000. *Opening Doors to the World: Canada's International Market Access Priorities – 2000* . Available at www.dfait-maeci.gc.ca. In addition, it is worth noting that in February, 2001, a report summarizing government consultations on the GATS was released. The report shows that industry associations are supportive of the agreement, while public interest groups are generally opposed to it.

educational services supplied on a *commercial basis where competition is allowed* (emphasis in original)".

21. These assurances, however, apply to the "bottom-up" aspects of the Agreement only (i.e. national treatment and market access). The "top-down" aspects of the GATS apply to all service sectors, including those for which a country has made no commitments in its schedule. The only exception is under Article 1:3 for "services supplied in the exercise of governmental authority", defined in the Agreement as "any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers". Although no authoritative interpretation has been issued thus far, it is not likely that public post-secondary education in Canada would qualify for this exception. Because the phrase "commercial basis" has not been defined, the existence of tuition fees, private contracts, donations, and endowments could potentially be viewed as evidence that public post-secondary education is supplied "on a commercial basis". Moreover, the existence of private universities in many provinces could reasonably be interpreted as meaning that public universities are "in competition with one or more service suppliers".

22. A background note on health and social services prepared by the WTO Council on Trade in Services suggests that Article 1:3 is likely to be interpreted narrowly. The document states the following: "The hospital sector in many countries…is made up of government- and privately-owned entities which both operate on a commercial basis, charging the patient or his insurance for the treatment provided. Supplementary subsidies may be granted for social, regional and similar policy purposes. **It seems unrealistic in such cases to argue for continued application of Article 1:3 and/or maintain that no competitive relationship exists between the two groups of suppliers or services** (emphasis added). In scheduled sectors, this suggests that subsidies and any similar economic benefits conferred on one group would be subject to the national treatment obligation under Article XVII."[22]

## OBLIGATIONS ARISING FROM MFN TREATMENT

23. It would seem reasonable to assume, therefore, that public post-secondary education in Canada is subject to MFN treatment and the other general obligations of the GATS, independent of whether or not commitments are made in the sector. This means that anytime a province allows a foreign university to operate within its jurisdiction, it must extend the same treatment to all other Member countries as well. A number of foreign universities already operate in Canada, either through distance education (cross-border supply) or through an actual physical presence (commercial presence). The University of Phoenix, for example, a subsidiary of the Apollo Group, a $500-million publicly traded firm based in the U.S., has operated a centre in Vancouver since 1998. Although Phoenix does not have a provincially-granted charter, it is registered with the Private Post Secondary Education Commission of British Columbia. Apollo also intends to apply to the Ontario government to establish centres in that province.

24. It is still unclear at this point whether the actions taken by one province to allow foreign universities to operate within its jurisdiction have implications under the GATS for an institution's ability to set up operations in other Canadian provinces. It is also unclear what

[22] WTO Secretariat, 1998. Council for Trade in Services. *Health and Social Services: Background Note by the Secretariat* S/C/W/50. Available at www.wto.org

the implications of on-line institutions are under the GATS since such institutions can be accredited in one jurisdiction yet operate via the Internet in another jurisdiction.

## CLASSIFICATION AND DEFINITIONAL ISSUES

25. GATS schedules are currently based on the United Nations Central Product Classification (CPC) System. This system includes twelve service sectors, which are further sub-divided into 160 sub-sectors. The educational services sector is divided into primary education services, secondary education services, higher education services, adult education, and other education services (see Annex 2 page 21 for a complete description of these categories). As part of the technical aspects of the negotiations, the WTO Committee on Specific Commitments is currently working on an improved classification scheme to capture some newer service sectors not currently listed in the UN CPC, in addition to creating more accurate descriptions of existing sectors. Work is set to conclude by March 2001.

26. Countries can also improve and supplement the UN CPC definitions on their own. For example, Norway, Switzerland, and Thailand have added additional distinctions beyond the five educational services sub-sectors listed by the UN CPC when listing educational services in their national schedules (see Annex 1). There is nothing preventing Canada from going beyond the UN CPC definitions either. If Canada were to go ahead and list educational services, defining the sub-sectors as precisely as possible in our national schedule would be advantageous, since it would ensure that commitments (and hence legal obligations) are restricted to very specific areas within the education sector.

## CURRENT COMMITMENTS UNDER THE GATS

27. Governments, therefore, are not subject to all the provisions of the GATS. Once commitments are made, however, they are "bound", meaning that they cannot be withdrawn unless compensation is paid to affected countries.[23] A compilation of national schedules containing market access and national treatment limitations for the four specified modes of supply in all countries that have made commitments in the education sector can be found in Annex 1 of this briefing note. In general, commitments in educational services are broader for industrialized countries than for developing countries, although the degree to which national treatment and market access are granted vary to a great extent even among industrialized countries. Regarding mode of supply, limitations on market access and national treatment are generally rare in the case of consumption abroad, while they are common in the case of commercial presence. Examples of limitations on commercial presence include restrictions on eligibility for financial assistance at non-certified institutions, equity ceilings, and the requirement that foreign institutions can only teach foreign students.

28. In terms of country commitments by sector, education is in the last spot, with only 44 WTO Members having made commitments in this sector. Out of these, 21 countries have made commitments in higher education. Sectors with the most commitments include tourism, financial services, communications, transport, and construction.[24] Interestingly, some of the

---

[23] WTO Secretariat, 1999. Trade in Services Division . *The GATS: Objectives, Coverage and Disciplines*. Available at www.wto.org

[24] This gives no indication of the actual level of commitments in terms of market access or national treatment, however.

Least Developed Countries such as Sierra Leone and Lesotho have made full unconditional commitments in the education sector, possibly driven by their effort to encourage foreign institutions to help develop their educational systems.

29. According to Article XXI, a country can modify or withdraw any commitments in its schedule 3 years after entry into force of the agreement. The country must however compensate affected countries on an MFN basis. This process is complex,[25] making it relatively difficult for Member countries to withdraw commitments once they are listed.

## LEGAL INTERPRETATIONS OF THE GATS TEXT

30. The GATS is the first multilateral agreement governing trade in services, and relatively few countries have made broad commitments thus far. Since there is little legal precedent in the form of dispute resolution rulings to consult, it is difficult at this point in time to assess the likely impact of the Agreement. The fact that no case specific to the GATS has gone through the dispute settlement process might make it too earlyto fully assess the implications of the GATS with respect to Canadian higher education.

31. Although the GATS provides flexibility for countries to tailor their commitments and impose restrictions and limitations, there are no legal precedents to prove that such exemptions and limitations are effective. On the contrary, exemptions, limitations, and qualifications to international agreements such as the GATS tend to be interpreted narrowly by international tribunals. According to a legal opinion by Barry Appleton, a well-known Canadian trade lawyer, regarding the making of reservations by the Government of Canada for the Multilateral Agreement on Investment (MAI),

> "International law has a special interpretive principle for the interpretation of exceptions. This rule is expressed in Latin *as exceptio est strictissimae applicationis* which means exceptions to treaty obligations are construed restrictively. Similarly, within the decisions of the GATT and the WTO, exceptions to trade obligations have been narrowly interpreted. Reservations operate as "mini-exceptions" to a treaty and their use always creates tension between the liberalizing goals of the treaty and the competing goal of maintaining effective government policy tools. These competing goals are likely to lead todisputes as the views of foreign investors may often be different than that of the host government. Despite the protestations of governments when making or when relying upon reservations that they are broad, reservations will be strictly and narrowly interpreted by international tribunals".[26]

---

[25] In *An Introduction to the GATS* (1999), the WTO Trade in Services Division states that "The price to be paid will be a readjustment of the balance of advantage in commitments with any WTO Member affected by the change...This will be normally settled by negotiation...In the event that negotiations do not lead to agreement, a country which believes it has the right to compensation may take the matter to arbitration. If the arbitrator finds that compensation is due, the proposed changes in commitments may not be put into effect until the compensatory adjustments are made. Should this requirement be ignored, and the changes be made without compliance with the arbitrators findings, the affected country will have the right to retaliate by withdrawing commitments "substantially equivalent" to these findings..."

[26] Appleton & Associates International Lawyers, 1997 . *Legal Opinion on National Reservations to the MAI.*

## THE "BUILT-IN" AGENDA OF THE GATS

32. In addition, despite the flexibility of the GATS in allowing WTO Members to choose the sectors, sub-sectors, modes of trade, and extent of commitment and limitations on market access and national treatment, Article XIX of the Agreement commits Members to progressive liberalization through further trade rounds. **Therefore, with each round, Members are expected to add sectors or sub-sectors to their schedules, and negotiate away limitations on market access and national treatment.** Once a specific commitment is made, even if it is initially shielded by extensive limitations on market access and national treatment, it is "on the table" for future negotiations and subject to liberalization pressures from other Member governments.

## GOVERNMENT "MEASURES" AND THE GATS

33. Although no case specific to the GATS has so far been adjudicated, there has been a significant decision made in the longstanding trade dispute between the U.S. and the European Union over bananas[27] -- both a goods and services dispute -- that will likely have an impact on future GATS cases.[28] The decision is with respect to Article 1 of the GATS, which states that "This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services". The panel's interpretation of this Article widens the scope and application of the GATS to include all government measures that affect trade in services, even if they are non-discriminatory. The panel noted the following:

> In the EC's view...the term 'affecting' should be interpreted narrowly so as to mean 'in respect of', which is a much narrower concept indicating that the measure in question has to have the purpose and aim of regulating, or at least directly influencing, services as services...In accordance with Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, we note that the ordinary meaning of the term "affecting", in Article I:1 of GATS, does not convey any notion of limiting the scope of the GATS to certain types of measures or to a certain regulatory domain. On the contrary, Article I:1 refers to measures in terms of their effect, which means they could be of any type or relate to any domain of regulation. Like GATT, the GATS is an umbrella agreement which applies to all sectors of trade in services and all types of regulations.. **In sum, we believe that, consistently with their general approach, the drafters** [of the GATS] **consciously adopted the terms "affecting" and "supply of a service" to ensure that the disciplines of the GATS would cover any measure bearing upon conditions of competition in supply of a service, regardless of whether the measure directly governs or indirectly affects the supply of the service**". (emphasis added) [29]

---

[27] To help former colonial economies in Africa, the Caribbean and the Pacific (the ACP countries), the EU established the Lomé Treaty, which gives favorable treatment for the banana exports of these countries. The U.S. brought forward a WTO challenge, and WTO dispute settlement panels subsequently ruled that the EC import regime violated WTO obligations.

[28] Sinclair, 2000. *GATS: How the World Trade Organization's New "Services" Negotiations Threaten Democracy*. Canadian Centre for Policy Alternatives.

[29] WTO Secretariat, 1997. *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas: Complaint by the United States*. Report of the Panel. Document WT/DS27/R/USA

The GATS, therefore, applies not only to those laws directly related to trade, but to any government measure, including not only federal laws and regulations, but also all provincial and municipal measures, whether they be laws, regulations, rules, procedures, decisions, administrative actions, or any other measure.[30]

**SUBSIDIES AND THE GATS**

34. Subsidies are considered 'measures' under the GATS.[31] As a result, when a specific commitment is scheduled, the two disciplines in the Agreement that affect subsidies are MFN, which specifies that if a subsidy is granted to one foreign service supplier, it must be granted to all, and national treatment. Under national treatment, if a country decides to make a full commitment, then any subsidies given to domestic suppliers must also be given to foreign suppliers (countries can, however, impose limitations on national treatment, as discussed in paragraph 16). This has serious implications for Canadian higher education institutions, since it would remove the ability of government to give preferential treatment to domestic providers. If this scenario were to be taken to its extreme, public funding for higher education could potentially be subject to action under the GATS as an unfair subsidy.

35. The GATS does not define subsidies specifically. Article XV of the GATS, however, provides a mandate to negotiate GATS disciplines on subsidies.[32] As a result, the Council for Trade in Services established the Working Party on GATS Rules to conduct work on this and other subjects, which is currently underway.

36. In the absence of a definition, it might be helpful to examine the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement), which does define subsidies.[33] Although the SCM Agreement applies to agricultural goods and industrial products, some of its elements might be relevant in interpreting how subsidies are treated under the GATS. Article 1 of the SCM Agreement defines a subsidy as a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member that confers a benefit.[34] The SCM Agreement classifies subsidies into three categories: prohibited, actionable and non-actionable. Prohibited subsidies are those that require recipients to meet certain export targets, or to use domestic goods instead of imported goods. Actionable subsidies are prohibited if the complaining country can prove that the subsidy has an adverse effect on its interests. Non-actionable subsidies are of three types: industrial research and pre-competitive development activity, assistance to disadvantaged regions, or certain types of assistance for adapting existing facilities to new environmental laws or regulations. Non-actionable subsidies cannot be challenged in the WTO's dispute settlement procedureIn a footnote to the Article dealing with non-actionable subsidies, the SCM Agreement also notes the following: "It is recognized that government assistance for various purposes is widely provided by Members and that the mere fact that such assistance may not qualify for non-actionable treatment under the provisions of this Article does not in itself restrict the ability of

---

[30] Sinclair, 2000. op. cit.

[31] Sinclair, 2000. op. cit. See also Ministry of Employment and Investment, British Columbia. *Note on Trade in Services*. Available at www.ei.gov.bc.ca

[32] Article XV of the GATS states that "Members recognize that, in certain circumstances, subsidies may have distortive effects on trade in services. Members shall enter into negotiations with a view to developing the necessary multilateral disciplines to avoid such trade-distortive effects".

[33] See Gilles Gauthier in *GATS 2000 New Directions in Trade Liberalization* Pierre Sauvé and Robert M. Stern Editors. Center For Business and Government, Harvard University.

[34] Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Available at www.wto.org

Members to provide such assistance".[35] Whether these categories of subsidies, and qualifications as to their "actionability", would apply to the GATS is not known.

## NEGOTIATING AGENDAS OF THE QUAD COUNTRIES

37. Countries are increasingly coming under pressure to open their education markets toforeign service providers. Moreover, much of this pressure is coming from three of the Quadrilateral governments (the fourth being Canada) – the United States, the European Union, and Japan – our most important trading partners and the countries with the most influence at the WTO. Michel Servoz, the EU official responsible forservices negotiations, for example, stated that "...some sectors appear increasingly important to us, and we would like to see a higher level of commitments in them. They include environmental, construction, distribution, health, and education services."[36] U.S Trade Ambassador Charlene Barshefsky stated that "Our services agenda covers a vast range of industries, from finance and telecommunications to distribution, health, education, environmental protection, and more..."[37] And at the World Services Congress,[38] delegates asserted that "It is likely that other countries, especially members of and applicants for membership in the European Union, may take the view that education and training are noncommercial activities and therefore should be off the table during GATS negotiations. This position reflects their self-interest as competitors and the weight of traditional cultural attitudes on the part of their academic and civil service communities, but is not reflective of the facts. It should be resisted." [39] It is important to note, however, that to date, Canada has received no specific requests for commitments from other countries in the education sector.

38. On December 18, 2000, the United States submitted negotiating proposals for 11 sectors including education services.[40] Education services are clearly a priority sector. According to data collected by the U.S. Department of Commerce, education services are the fifth largest traded service in the country, worth approximately US$9.4 billion in 1998.[41] This figure only includes money generated from international students in the U.S., and not the activities of U.S. institutions abroad. The proposal on education services is limited to higher education, adult education, and training, and specifically excludes primary and secondary education. For higher education, priorities are ranked as follows: 1.market access, 2. recognition of credentials, 3. equal national treatment, and 4.movement of persons. The proposal presents a list of potential barriers to trade in education services and calls on WTO members to make additional commitments, as well as to expand market access and national treatment obligations for commitments that have already been made, based on the barriers identified. Until now, the U.S. has only made commitments for adult and other education, but "is willing to consider undertaking additional commitments for higher education and training".

---

[35] Ibid, footnote 23, p. 237

[36] Michel Servoz, Comment, in *GATS 2000 New Directions in Trade Liberalization* Pierre Sauvé and Robert M. Stern Editors. Center For Business and Government, Harvard University.

[37] Ambassador Charlene Barshefsky. *Services in the Trading System*. World Services Conference Washington, D.C. June , 1999. See www.ustr.gov

[38] See www.worldservicescongress.com

[39] U.S. Department of Commerce, 1998. Results of SERVICES 2000 A Conference and Dialogue on Global Policy Developments and U.S. Business. Available at: www.ita.doc.gov

[40] Council for Trade in Services, 2000. *Communication from The United States. Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training*. S/CSS/W/23. Available at www.wto.org

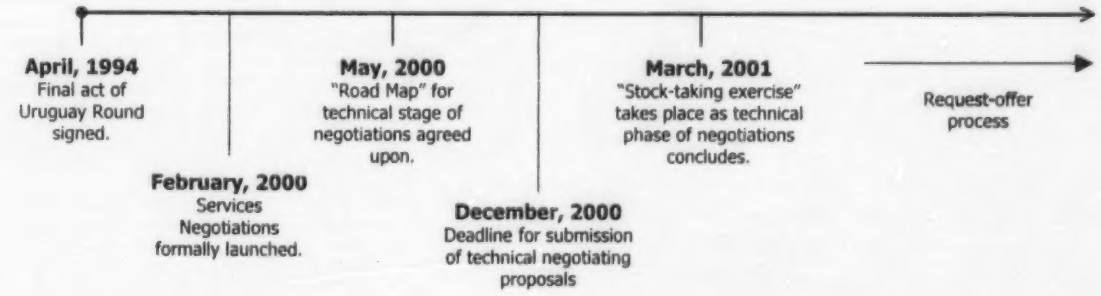
[41] United States Trade Representative, 2000. *Fact Sheet on Services Proposals*. Available at www.ustr.gov

## REFORMING THE ARCHITECTURE OF THE GATS

39. Another concern is that the U.S, the EU, and Japan are pushing for reforms to the negotiating process, seeking to make the GATS into more of a "top-down" agreement.[42] In particular, they are calling for supplementing the request-offer approach (see paragraph 19) with "horizontal negotiating modalities", commitments that would apply to all Members and sectors. These "modalities" could include more horizontal commitments that apply across sectors, and "formula approaches", whereby countries would agree to a percentage reduction or elimination of particular market access restrictions.The Japan Federation of Economic Organizations (Keidanren[43]), for example, has stated that "...consideration should be given to combining the traditional request-offer approach...with a formula approach...It would also be worth considering horizontal liberalization for specific modes..."[44] These proposals are worrisome; if implemented, they might limit the options available to the Canadian government for protecting services delivered in the public interest.

## NEXT STEPS IN THE SERVICES NEGOTIATIONS

40. On May 26, the Services Council agreed on a "roadmap" for the first phase of service negotiations. In the next few months, WTO Members will proceed with the "rules-making" phase during which Members will negotiate new rules for services on government procurement, subsidies, and safeguards. A March 2001 deadline has been set for the conclusion of this technical phase of negotiations. After this, there will be a "stock-taking exercise", followed, if all goes according to plan, by the start of the actual negotiations. Although there is no agreed deadline for the negotiations, the United States has proposed that they conclude by the end of 2002.[45] A time-line of the services negotiations is provided below.




---

[42] Sinclair, 2000. op. cit.

[43] The Japan Federation of Economic Organizations (abbreviated in Japanese as "Keidanren") is a nationwide business association. Its membership includes 1,009 of Japan's leading corporations (including 64 foreign firms), as well as 118 industry-wide groups representing all major sectors.

[44] Keindanren, 2000. *Expectations on the WTO Negotiations and Requests for Liberalizing Trade in Services*. Available at www.keidanren.or.jp

[45] USTR, 2000. *Submission by the United States to the WTO Council for Trade in Services in special session*. Framework for negotiation. Available at www.usinfo.state.gov

01/02/01

# L=enseignement supérieur canadien et l=AGCS : Document d=information de l=AUCC

NOTE AU LECTEUR

Ce document examine les principaux aspects de l =Accord général sur le commerce des services (AGCS) qui concernent le commerce des services éducationnels. Il a pour but d =aider les membres de l=AUCC à se préparer pour des entretiens à ce sujet tant avec des fonctionnaires et qu =avec des experts non gouvernementaux. Le débat sur les retombées de l =AGCS pour l=enseignement supérieur est polarisé. Même si, pour le gouvernement fédéral, la libéralisation de l =industrie de l=éducation et de la formation a un intérêt plus limité que la libéralisation d =autres industries de services, les fonctionnaires fédéraux encouragent néanmoins l =exportation des services d=éducation et de formation et minimisent la probabilité qu =elle ait des résultats négatifs pour l =enseignement supérieur canadien. Par contre, certains groupes d =intérêt public, des syndicats de professeurs et des associations étudiantes ont prédit des conséquences catastrophiques pour l =enseignement supérieur public au Canada si le gouvernement fédéral décide d =inclure les services éducationnels dans les négociations. Dans ce document, nous avons essayé de faire la part des choses dans un domaine très complexe, en soulignant certaines options que les pays peuvent choisir quand ils prennent des engagements dans le cadre de l =AGCS, et en essayant en même temps de relever les problèmes potentiels que l=accord pourrait provoquer pour l =enseignement supérieur public canadien.

## L'OMC ET L'AGCS

1. L=Organisation mondiale du commerce (OMC) est un organisme international de commerce qui regroupe actuellement 139 pays. Elle a remplacé l =Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) à l =issue du Cycle d=Uruguay de 1986-1994. Les négociations du Cycle d=Uruguay ont comporté une révision majeure du GATT et ont donné lieu à de nouveaux accords, dont l =Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (AAPIC) et l =AGCS[1].

2. L=AGCS est un accord multilatéral ayant force exécutoire qui régit le commerce international des services[2]. Il couvre tous les secteurs de services, y compris les transports, la construction, les télécommunications, le tourisme, les circuits de distribution et les divertissements, ainsi que les services qui, dans de nombreux pays, font partie du domaine public (comme l =éducation et les soins de santé). Le commerce international des services représente actuellement près de 2,2 billions de dollars américains, soit le tiers de la valeur de l =ensemble des échanges commerciaux[3].

3. Malgré l=échec des entretiens de Seattle, une nouvelle ronde de négociations sur les services - GATS 2000 - a débuté le 25 février 2000. On doit ces négociations aux

[1] Autres renseignements dans www.wto.org.
[2] Tous les membres de l=OMC doivent respecter les règles de l=AGCS.
[3] Karsenty dans *GATS 2000 - New Directions in Trade Liberalization*. Pierre Sauvé et Robert M. Stern, éditeurs. Center For business and Government, Harvard University.

dispositions de l=article XIX de l=Accord[4], appelé communément le programme • intégré + de l=AGCS, qui engage les gouvernements membres de l =OMC à libéraliser encore plus les services en commençant avec une nouvelle ronde en 2000.

## COMMERCE DES SERVICES D=ÉDUCATION

4. Actuellement, ce sont les étudiants étrangers inscrits dans des établissements canadiens qui constituent en grande partie les exportations de services éducationnels. En 1998-1999, il y avait 35 556 étudiants étrangers au palier postsecondaire au Canada[5]. Selon le MAECI, ils ont injecté quelque 2,7 milliards de dollars dans l =économie canadienne en 1996[6].

5. Les universités canadiennes intensifient activement la fourniture de programmes d=éducation et de formation à l =extérieur du Canada. Selon l =enquête la plus récente de l=AUCC sur l=internationalisation[7], les types de services d=éducation qui intéressent les établissements canadiens et qu =ils sont en mesure de commercialiser à l =étranger incluent de la consultation conjointe avec des firmes étrangères, des cours de formation à distance, des programmes de grades et des MAA, de la formation en ligne et du perfectionnement des compétences avec le secteur privé, l =apprentissage de l=anglais langue seconde, les programmes de jumelage d =établissements, la formation personnalisée et la formation technique. La même enquête montre aussi qu =environ 42 pour cent des établissements participent activement à l =exportation des services éducationnels. Quand on leur a demandé dans quelle mesure ils s =intéresseraient à ce secteur dans les cinq prochaines années, 43 pour cent des répondants ont indiqué que leur intérêt serait moyen, 27 pour cent qu =il serait faible, et 28 pour cent qu=il serait élevé. Seulement 2 pour cent ne sont pas du tout intéressés.

## OBSTACLES AU COMMERCE

6. L=AGCS vise à libéraliser le commerce mondial des services. Mais les exigences de l=immigration, le contrôle des devises étrangères, les difficultés à faire reconnaître les crédits et les titres, l=incapacité d=obtenir une reconnaissance nationale (p. ex. en tant

---

[4] L=article XIX (paragraphe 1) de l=Accord général sur le commerce des services (AGCS) précise ce qui suit : • Conformément aux objectifs du présent accord, les Membres engageront des séries de négociations successives, qui commenceront cinq ans au plus tard après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et auront lieu périodiquement par la suite, en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation... +.

[5] Statistique Canada. Ce chiffre représente une hausse par rapport à 1995 où il était de 31 435.

[6] MAECI, 1996. De plus, une étude récente menée par le Ministry of Advanced Education, Training and Technology de la Colombie-Britannique, indique que les étudiants étrangers ont apporté jusqu =à 443 millions de dollars à économie provinciale, créant presque autant de valeur ajoutée qu e certaines des industries de ressources les plus importantes de la province.

[7] AUCC, 2000. *Progression et promesse : Rapport de l=AUCC sur l=internationalisation des universités canadiennes.*

qu'établissement d'enseignement conférant des grades et (ou) des certificats), les mesures qui limitent l'investissement direct des fournisseurs étrangers d'enseignement (p. ex. plafonds de participation au capital), les conditions de nationalité, les examens des besoins, les restrictions du recrutement d'enseignants étrangers, les monopoles publics et les fortes subventions aux établissements nationaux [8] entravent le commerce des services d=éducation.

7. En septembre 2000, l=AUCC a envoyé un bref questionnaire dans lequel elle demandait aux agents de liaison internationale des universités canadiennes d =indiquer si elles s=étaient heurtées à des obstacles pour exporter leurs services. Sur la douzaine de personnes qui ont répondu, seulement deux ont signalé des écueils. Les voici :

# Absence de transparence des politiques et procédés gouvernementaux
# Difficultés à faire reconnaître les titres de compétence
# Contrôles des devises étrangères
# Monopoles publics et fortes subventions aux établissements

Cependant, ces restrictions mises à part, la plupart des répondants ont fait remarquer qu=ils n=avaient pas rencontré d=obstacles. De plus, beaucoup des établissements qui n=ont pas répondu au questionnaire ont probablement choisi de ne pas le faire parce qu=ils n=avaient pas eu de problème. Dans l =ensemble, l=enquête a révélé que les problèmes découlaient bien plus des règlements du gouvernement canadien qui limitent le commerce international des services éducationnels, en particulier les pratiques de CIC en matière d=octroi de visa aux étudiants étrangers, que les obstacles érigés par les pays étrangers pour limiter ce commerce. Néanmoins, sauf dans le domaine du recrutement des étudiants étrangers, les établissements canadiens commencent tout juste à exporter leurs services, et à mesure que leurs activités s =intensifieront, d=autres écueils pourraient apparaître. En outre, des pays qui n =incluent pas les services d=éducation dans leur liste ont toujours l=option de dresser plus tard des obstacles à l =importation de services éducationnels.

8. Même si les exportateurs canadiens d =éducation et de formation ne semblent pas gênés à outrance par les obstacles au commerce des services éducationnels, il est clair que certains pays qui exportent activement les leurs, comme les États-Unis en rencontrent, par exemple le Royaume-Uni et l =Australie. Les obstacles semblent surtout nombreux quand il s=agit d=instaurer des services à l=étranger; ils sont moindres quand il s =agit d=accueillir le flot d=étudiants étrangers. La Global Alliance for Transnational Education (GATE) a énuméré dans un rapport ce qui est à son avis des obstacles au commerce des services éducationnels [9]. Voici ces obstacles ainsi que les pays dans lesquels ils se trouvent :

# En Grèce, seuls les établissements grecs ont le droit de conférer des grades.

---

[8] *Services d'éducation - Note d'information du Secrétariat.* Conseil du commerce des services, S/C/W/49, 1998.

[9] GATE, 1999. *Trade in Transnational Education Services.* Rapport de la Global Alliance for Transnational Education.

- # Israël exige que les établissements étrangers qui désirent conférer des grades dans le pays obtiennent un permis spécial qui n=est pas exigé des établissements israéliens.
- # En Turquie, seuls les ressortissants étrangers ont le droit de recevoir des grades d=établissements étrangers.
- # Le Japon n=agrée pas les établissements qui désirent travailler dans le pays à moins qu=ils n=offrent des programmes d=études semblables aux programmes d=enseignement supérieur japonais régis par le ministère japonais de l=enseignement supérieur.
- # Le Mexique limite l=usage de ses satellites et d=autres éléments de l=infrastructure des télécommunications aux établissements d=État.
- # En Thaïlande, des intérêts étrangers ne peuvent être propriétaires que d'au plus 49 pour cent des établissements d=enseignement peuvent appartenir à des intérêts étrangers.

## LA STRUCTURE DE L=AGCS

9. L=AGCS fonctionne sur trois niveaux : 1. Les principales règles et obligations; 2. Des listes individuelles énonçant les engagements spécifiques à chaque pays membre de l=OMC en matière d=accès au marché et de traitement national; 3. Les annexes décrivant en détail les règles applicables à des secteurs particuliers. Les principales règles et obligations, qui s=appliquent automatiquement à tous les membres, portent sur le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) (voir le paragraphe 11), le règlement des différends (voir le paragraphe 13) et la transparence [10]. Les listes particulières à chaque pays renseignent sur l=accès au marché et sur le traitement national accordés dans des secteurs de services (voir le paragraphe 14). Pour leur part, les annexes sectorielles précisent les règles du jeu pour les télécommunications, les services financiers, les services de transport aérien et le mouvement des personnes physiques.

10. L=AGCS contient des éléments de mécanismes ascendants et descendants. L=accord est descendant à cause des principales règles et obligations et du fait qu=il couvre tous les modes de prestation d=un service (voir le paragraphe 18), ainsi que toutes les mesures gouvernementales qui affectent les services (voir le paragraphe 13). Il est ascendant dans la mesure où l=accès au marché et le traitement national s=appliquent uniquement aux secteurs énumérés dans la liste des engagements du pays (voir les paragraphes 14 à 18).

---

[10] La règle de la transparence exige simplement que les membres publient les informations et les mesures d=application liées au commerce, qu=ils établissent des points d=information auxquels les autres pays membres peuvent s=adresser, et qu=ils avertissent l=OMC de toute modification des réglementations s=appliquant au commerce des services.

**ASPECTS * DESCENDANTS + DE l=AGCS**

11. Selon le principe de la nation la plus favorisée (NPF), tous les partenaires commerciaux devraient être traités sur un pied d=égalité[11]. Par conséquent, si le Canada autorise la concurrence étrangère dans un secteur donné, il doit donner des chances égales à tous les autres membres de l=OMC dans ce secteur. Lorsque l=AGCS a été négocié, les pays membres de l=OMC avaient le droit de faire exception au traitement de la NPF en se prévalant de l=article II - *Exemptions*, en vertu duquel les pays pouvaient énumérer des exceptions afin de respecter des engagements antérieurs de traitement préférentiel [12]. En vertu de l=accord, cependant, aucune nouvelle exemption au traitement de NPF ne peut être ajoutée à la liste, et les exemptions existantes doivent être renégociées à chaque cycle. Par surcroît, les exemptions * en principe + ne peuvent pas durer plus de dix ans.

12. Le principe de la NPF n=empêche pas un pays de ne pas prendre des engagements particuliers tout en bénéficiant de la libéralisation accrue du marché dans d =autres pays membres de l=OMC[13]. La règle du traitement de la NPF précise simplement que tous les partenaires commerciaux doivent être traités également. Fermer les marchés pour tous les pays membres de l=OMC respecterait cette disposition.

13. L=article XXIII de l=accord prévoit le règlement des différends entre les membres par l=entremise du mécanisme de l=OMC[14]. Dans le cadre de ce mécanisme, un groupe d=experts du gouvernement entend les deux parties et décide si un membre n =a pas respecté ses engagements. Les conclusions de ce groupe peuvent être portées en appel. Lorsque la décision est rendue, le membre doit modifier la mesure incompatible avec les règles de l=OMC ou dédommager le plaignant. S =il est impossible de négocier des compensations, le membre concerné a le droit de riposter en refusant à son opposant de mettre des services sur son marché ou d =imposer au membre qui a déposé la plainte des droits de douanes sur les marchandises importées. Le fait que les décisions du groupe d=experts et de l=instance d=appel soient exécutoires est une question qui a dérangé de nombreux groupes parce que ces décisions peuvent saboter la souveraineté nationale et les mesures gouvernementales prises dans l =intérêt public. De fait, certaines décisions liées à l=AGCS ont déjà eu des retombées que certains pays n=avaient pas prévues (voir le paragraphe 33).

**ASPECTS * ASCENDANTS + DE L=AGCS**

---

[11] L=article II (paragraphe 1) de l=AGCS précise ce qui suit : * En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le présent accord, chaque Membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays. +

[12] Par exemple, la Communauté européenne a énuméré cinq exemptions de NPF pour protéger ses accords bilatéraux de co-production dans le secteur audiovisuel.

[13] C=est ce qu=on appelle généralement le problème du * parasitisme +.

[14] Le mécanisme de règlement des différends de l=OMC n=a pas les dispositions touchant * l=investisseur contre l=État + qui se trouvent dans le chapitre 11 de l=ALENA et par lesquelles les investisseurs étrangers ont le droit de faire savoir directement à l=État qu=il ne se conforme pas à l=accord.

14. L=AGCS est aussi un accord * ascendant + dans le sens que l=accès au marché et le traitement national (l=obligation de traiter les fournisseurs étrangers et nationaux également) s=appliquent seulement dans les secteurs où des engagements ont été pris. Cet aspect constitue une différence fondamentale d=avec d=autres accords comme l=ALENA qui couvre automatiquement tous les secteurs de services à moins qu=ils ne soit expressément exclus par les gouvernements membres [15]. Il est important de comprendre qu=étant donné que les pays ont en général des objectifs politiques nationaux importants dans le secteur des services, l=AGCS a été conçu dans une certaine mesure pour que les pays puissent prendre leurs engagements en fonction de ces objectifs. Ce n=est qu=en consultant les listes propres au pays que l=on peut connaître les secteurs de services qui sont effectivement ouverts. Les pays négocient les secteurs et sous-secteurs qu=ils désirent inscrire sur la liste, ainsi que les restrictions à l=accès au marché et le traitement national qu=ils souhaitent imposer. Dans l=AGCS, les restrictions peuvent être particulières à un secteur, c=est-à-dire s=appliquer uniquement à un secteur ou sous-secteur donné, ou horizontales, c=est-à-dire s=appliquer à tous les secteurs inclus dans la liste nationale. Au Canada, les provinces sont consultées et ont une voix considérable au chapitre quand il s=agit de déterminer les secteurs et sous-secteurs touchés par les restrictions et les engagements.

15. Selon l=article XVI de l=AGCS, les pays peuvent limiter l=accès au marché dans chacun des quatre modes de commerce indiqués dans l=AGCS. Les restrictions incluent les suivantes :

- # Limitation concernant le nombre de fournisseurs de services.
- # Limitations concernant la valeur totale des transactions.
- # Limitations concernant le nombre total de personnes physiques qui peuvent être employées dans un secteur de services particulier.
- # Limitations concernant le nombre total d'opérations de services.
- # Mesures qui restreignent ou prescrivent des types spécifiques d'entité juridique par l'intermédiaire de laquelle un fournisseur peut fournir un service.
- # Limitations concernant la participation de capital étranger, exprimées sous forme d'une limite maximale en pourcentage de la détention d'actions par des étrangers, ou concernant la valeur totale d'investissements étrangers particuliers ou globaux.

16. Il est aussi possible d=imposer des restrictions au traitement national. Ainsi, tout membre de l=OMC qui désire traiter des fournisseurs étrangers moins favorablement que des fournisseurs nationaux peut le faire à condition que mention en soit faite dans la colonne appropriée de la liste. Par exemple, les États-Unis, qui ont pris des engagements dans l=éducation des adultes et d=autres services éducationnels (la description de ces catégories se trouve au paragraphe 18), ont une limitation concernant l=accès à certaines subventions et bourses [16]. Il importe de souligner que les restrictions concernant l=accès au marché et le traitement national peuvent être déterminées pour chaque province.

---

[15] Par exemple, le gouvernement canadien a exclu les services sociaux, de santé et d=éducation de l=ALENA.

[16] La limitation est la suivante (voir l=annexe 1) : Les bourses et subventions peuvent être réservées aux citoyens américains ou résidants de certains états et, parfois, être utilisées uniquement dans des

17. En plus des restrictions applicables à un secteur donné, certaines valent pour tous les secteurs. Les restrictions horizontales sont déterminées pour les modes de fourniture et s=appliquent à tous les secteurs de services.

18. Dans les listes nationales, les engagements et les restrictions sont indiqués pour les quatre modes suivants de fourniture : fourniture transfrontalière (mode 1), consommation à l=étranger (mode 2), présence commerciale (mode 3), présence de personnes physiques (mode 4). Ces modes, ainsi que les exemples suivants de leur application aux secteur des services éducationnels, sont repris ci-dessous :

    # La formation à distance est un exemple de fourniture transfrontalière : un établissement d=un pays membre exporte ses services dans un autre pays membre.
    # La mobilité étudiante est un exemple de consommation à l =étranger : les citoyens d=un pays membre consomment des services sur le territoire d =un autre pays membre.
    # Les installations éducationnelles établies à l =étranger sont un exemple de présence commerciale : un fournisseur de services d =un pays membre fournit un service sur le territoire d=une autre pays membre.
    # Les professeurs canadiens qui donnent des cours à l =étranger sont un exemple de présence de personnes physiques : des personnes d =un pays membre fournissent un service dans un autre pays membre.

## LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION

19. La méthode traditionnelle de négociation que les membres utilisent pour libéraliser le commerce des services est le processus de demande et d =offre, c=est-à-dire une série de négociations bilatérales d=engagements touchant l=accès au marché et le traitement national qui se fondent sur le principe de la NPF. Il n =est pas nécessaire qu=il y ait une correspondance entre les secteurs qui font l =objet des négociations. Par exemple, si le Canada veut avoir un plus grand accès au marché des services de transport, le pays avec lequel il négocie peut demander un plus grand accès à notre marché des services d=éducation. Étant donné la dynamique des processus de négociation, certaines personnes craignent que le gouvernement du Canada soit prêt à faire des concessions dans des domaines d=intérêt public afin d=accéder à des marchés étrangers. Plus inquiétant, cependant, est le désir affirmé de certains pays d =ajouter au mécanisme de la demande et de l=offre des * modalités de négociation horizontale +, c=est-à-dire de prendre des engagements qui s =appliqueraient à tous les secteurs, peu importe si les membres les ont indiqués sur leurs listes nationales. Dans ce cas, les négociations dériveraient effectivement de l=approche * ascendante + qui caractérise le processus de demande et d=offre et s=orienterait vers l=approche descendante où tous les secteurs sont inclus, à moins que les membres ne les excluent expressément (voir le paragraphe 38).

---

établissements d=état ou états américains donnés.

**DOMAINES EXCLUS DE L=AGCS**

20. Le gouvernement canadien a déclaré à plusieurs reprises que l =éducation publique ne serait pas négociée dans la nouvelle ronde de l =AGCS. En février, le ministre Pettigrew a assuré * ... que nos systèmes publics de santé et d'éducation ne seront pas sur la table de négociation +[17]. Dans un document énonçant les priorités commerciales, le gouvernement fédéral a affirmé qu =il * a l'intention de continuer à défendre un objectif clair et depuis longtemps établi, à savoir préserver sa liberté d'action dans des secteurs de services clés, notamment la santé, l'éducation et la culture +[18]. Et le document de travail d=Industrie Canada sur l =industrie de l=éducation et de la formation (annexe 2 de cette trousse d=information) précise que * L=AGCS couvre uniquement les services d=enseignement primaire, secondaire, tertiaire/supérieur, aux adultes et les autres services d=éducation offerts sur *une base commerciale où la concurrence est permise* + (en italique dans l=original).

21. Ces assurances, cependant, s =appliquent uniquement aux aspects * ascendants + de l=accord (c.-à-d. au traitement national et à l =accès au marché). Les aspects * descendants + de l=AGCS s=appliquent à tous les secteurs de services, y compris à ceux qui ne figurent pas dans la liste des engagements d =un pays. La seule exception se trouve à l=article 1:3 pour * un >service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental= +, défini dans l=entente comme * tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services +. Même si aucune interprétation faisant autorité n =a été produite jusqu =à présent, il est improbable que l =enseignement postsecondaire public au Canada se qualifie pour cette exception. Étant donné que l =expression * base commerciale + n=a pas été définie, l=existence des droits de scolarité, des contrats privés, des dons et des dotations pourraient être considérée comme une preuve que l =enseignement postsecondaire public fonctionne * sur une base commerciale +. De plus, en raison de l =existence d=universités privées dans de nombreuses provinces, on pourrait raisonnablement conclure que les universités publiques sont * en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services +.

22. Une note d=information sur les services sociaux et de santé préparée par le Conseil des services commerciaux de l =OMC suggère que l =interprétation de l =article 1:3 sera probablement étroite. Il est dit dans ce document que * Dans beaucoup de pays, toutefois, le secteur hospitalier comprend des entités publiques et des entités privées qui opèrent toutes à des conditions commerciales, en facturant au patient ou à son assurance le traitement fourni. Des aides financières supplémentaires peuvent être accordées au profit d'objectifs de politique sociale, régionale et similaire. Il semble irréaliste, en ce cas, de soutenir que l'article 1:3 reste applicable et (ou) qu'il n'existe pas de rapport compétitif entre les deux groupes de fournisseurs ou de services (caractères

---

[17] Communiqué de presse : 8 février 2000, n° 20 - *Le ministre Pettigrew se réjouit de l'ouverture des négociations sur l'agriculture et les services à l'OMC.*

[18] *Ouverture sur le monde: Priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux 2000.* disponible sur le Web à : www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/2000/menu2000-f.asp

gras ajoutés). Pour les secteurs inscrits dans les listes, cela laisserait entendre que les aides financières et autres avantages économiques similaires consentis à un groupe seraient assujettis à l'obligation en matière de traitement national prévue à l'article XVII +[19].

## OBLIGATIONS DÉCOULANT DU TRAITEMENT DE LA NPF

23. Il semble par conséquent raisonnable de présumer que l =enseignement postsecondaire public au Canada est assujetti à la règle du traitement de la NPF et aux autres obligations générales de l=AGCS, peu importe que des engagements soient pris ou non dans le secteur. Cela signifie que chaque fois qu =une province permet à une université étrangère de faire des affaires sur son territoire, elle doit accorder le même traitement à tous les autres pays membres. Certaines universités étrangères ont déjà une exploitation au Canada, que ce soit pour la formation à distance (fourniture transfrontalière) ou par une présence physique (présence commerciale). Par exemple, l =University of Phoenix, filiale du groupe Apollo, une firme américaine de 500 millions de dollars cotée en bourse, administre un centre à Vancouver depuis 1998. Même si Phoenix ne possède pas de charte provinciale, elle est inscrite à la commission de l =enseignement postsecondaire privé de la Colombie-Britannique. Apollo a l'intention de demander au gouvernement de l'Ontario l=autorisation d=établir des centres dans cette province.

24. On ne sait pas encore exactement si, dans le cadre de l =AGCS, le fait qu=une province permette à des universités étrangères de faire des affaires sur son territoire a des conséquences sur la capacité d =un établissement de s=établir dans les autres provinces canadiennes. On ne connaît pas non plus précisément, dans le cadre de l =AGCS, les retombées qu=ont les organisations en ligne car elles peuvent être agréées dans une province et faire des affaires par Internet dans une autre.

## QUESTIONS DE CLASSIFICATION ET DE DÉFINITION

25. Les listes de l=AGCS se fondent en ce moment sur le Système de classification centrale des produits (CCP) des Nations Unies. Ce système inclut douze secteurs, eux-mêmes divisés en 160 sous-secteurs. Le secteur des services d =éducation est divisé en services d=enseignement primaire, services d =enseignement secondaire, services d =enseignement supérieur, éducation des adultes et autres services d =éducation (le tableau 9 de l =annexe 2 décrit ces catégories en détail). En ce qui concerne les aspects techniques des négociations, le Comité de l=OMC sur les engagements spécifiques travaille actuellement sur un plan de classification améliorée qui engloberait certains nouveaux services ne

[19] *Services de santé et services sociaux : Note d=information du Secrétariat*, S/C/W/50, 18 septembre 1998 - Conseil du commerce des services (98-3558). Voir www.wto.org.

figurant pas dans la CCP de l=ONU, et élabore des descriptions plus précises des secteurs existants. Les travaux devraient se terminer d =ici le mois de mars 2001.

26. Les pays peuvent aussi améliorer et enrichir eux-mêmes les définitions de la CCP de l=ONU. Par exemple, dans leurs listes de services d =éducation (annexe 1), la Norvège, la Suisse et la Thaïlande ont ajouté des distinctions aux cinq sous-secteurs énumérés dans la CCP. Rien n=empêche non plus le Canada d =aller au-delà des définitions de la CCP. S=il voulait énumérer des services éducationnels, il aurait avantage à définir les sous-secteurs aussi précisément que possible dans sa liste nationale car il aurait de la sorte l=assurance que les engagements (et par conséquent les obligations légales) se limitent à des domaines très particuliers du secteur de l =éducation.

## ENGAGEMENTS ACTUELS PRIS DANS LE CADRE DE L =AGCS

27. Les gouvernements ne sont donc pas assujettis à toutes les dispositions de l =AGCS. Lorsque des engagements sont pris, cependant, ils sont * exécutoires +, ce qui signifie qu=il est impossible de se désister à moins de dédommager les pays concernés. La compilation des listes nationales contenant les restrictions relatives à l =accès au marché et au traitement national dans les quatre modes précisés de fourniture dans tous les pays qui ont pris des engagements dans le secteur de l =éducation se trouve à l=annexe 1 de ce document d=information. Dans l=ensemble, les engagements concernant les services éducationnels sont plus vastes pour les pays industrialisés que pour les pays en développement, même si le traitement national et l =accès au marché accordés varient grandement parmi les pays industrialisés. En ce qui concerne le mode de fourniture, les restrictions à l=accès au marché et au traitement national sont généralement rares dans le cas de la consommation à l=étranger, mais elles sont communes dans le cas de la présence commerciale (par exemple, les restrictions sur l =admissibilité à l=aide financière dans des établissements non agréés, les plafonds de participation au capital, et l=exigence que les établissements étrangers ne peuvent enseigner qu =à des étudiants étrangers).

28. Au chapitre des engagements nationaux par secteur, l =éducation occupe la dernière place, avec seulement 44 membres de l =OMC qui y ont pris des engagements. De ce nombre, 21 pays ont pris des engagements dans l =enseignement supérieur. Parmi les secteurs où il y a le plus d=engagements figurent le tourisme, les services financiers, les communications, le transport et la construction [20]. Il est intéressant de noter que certains pays les moins développés, comme la Sierra Leone et le Lesotho, ont pris des engagements complets inconditionnels dans le secteur de l =éducation, peut-être parce qu=ils essaient d=encourager des établissements étrangers à les aider à développer leurs systèmes d=éducation.

29. Selon l=article XXI, un pays peut modifier ou retirer tout engagement figurant sur sa liste trois ans après l=entrée en vigueur de l=accord. Le pays doit cependant dédommager les

[20] Cependant, cette énumération ne donne aucune indication sur le degré réel des engagements en matière d=accès au marché ou de traitement national.

pays touchés en respectant le principe de la NPF. Le processus étant complexe [21], il est difficile pour les pays membres de retirer leurs engagements une fois qu'ils sont inscrits.

## INTERPRÉTATIONS JURIDIQUES DU TEXTE DE L'AGCS

30. L'AGCS est le premier accord multilatéral régissant le commerce des services, et relativement peu de pays ont pris de vastes engagements jusqu'à présent. Il est pour le moment difficile d'évaluer l'impact probable de l'accord car il existe peu de précédents juridiques à consulter, à savoir, des décisions liées à la résolution de différends. Étant donné aussi qu'aucun cas particulier à l'AGCS n'a fait l'objet d'un règlement des différends, il peut être prématuré d'essayer d'évaluer complètement les retombées de l'accord en ce qui concerne l'enseignement supérieur canadien.

31. Même si l'AGCS laisse aux pays la latitude d'adapter leurs engagements et d'imposer des restrictions, il n'existe pas de précédent juridique qui prouve que de telles exemptions et restrictions sont efficaces. Au contraire, les tribunaux internationaux tendent à interpréter étroitement les exemptions, les restrictions et les précisions liées à des accords internationaux comme l'AGCS. Barry Appleton, avocat canadien réputé dans le domaine du commerce, a fourni une opinion juridique sur la formulation de réserves par le gouvernement du Canada à l'endroit de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI),

> « Il existe en droit international un principe d'interprétation des exceptions. Cette règle se dit en latin *as exceptio est strictissimae applicationis*, ce qui signifie que les exceptions aux obligations découlant des traités sont interprétées de manière restrictive. De même, dans les décisions du GATT et de l'OMC, les exceptions aux obligations commerciales ont été interprétées étroitement. Les réserves constituent des « mini-exceptions » à un traité, et leur utilisation crée toujours des tensions entre les buts de libéralisation du traité et le but concurrent de conserver des outils politiques gouvernementaux efficaces. Ces buts concurrents donneront probablement lieu à des différends car les points de vue des investisseurs étrangers peuvent souvent différer de ceux du pays hôte. Malgré les protestations des gouvernements qui établissent des réserves ou se fient à des réserves qu'ils jugent générales, les tribunaux internationaux interpréteront ces réserves strictement et étroitement. »[22]

---

[21] Dans *An Introduction to the GATS* (Octobre 1999), la Division du commerce des services de l'OMC indique que « Le prix à payer sera un rajustement de l'équilibre de l'avantage des engagements avec n'importe quel membre de l'OMC touché par la modification... La question sera normalement réglée par des négociations... Au cas où les négociations ne conduisent pas à une entente, le pays qui estime être en droit d'obtenir un dédommagement peut porter l'affaire en arbitrage. Si l'arbitre trouve qu'un dédommagement doit être versé, les modifications proposées aux engagements pourront ne pas entrer en vigueur tant que les rajustements compensatoires n'auront pas été effectués. Si cette exigence devait être ignorée et que les modifications ne concordent pas avec les conclusions des arbitres, le pays concerné aura le droit de riposter en supprimant des engagements « substantiellement équivalents » à ces conclusions... » [notre traduction]

[22] [notre traduction] Opinion juridique sur les réserves nationales concernant l'AMI. Barry Appleton,

**LE PROGRAMME * INTÉGRÉ + DE L=AGCS**

32. De plus, malgré la marge de manoeuvre que l =AGCS laisse aux membres dans le choix des secteurs, sous-secteurs, modes de fourniture et étendue des engagements et des restrictions à l=accès au marché et au traitement national, l =article XIX de l=accord amène les membres à élever progressivement le niveau de libéralisation dans le cadre d =autres rondes de négociations commerciales. Par conséquent, à chaque ronde, les membres doivent ajouter des secteurs ou sous-secteurs à leurs listes, et négocier la suppression de restrictions à l=accès au marché et au traitement national. Lorsqu =un engagement spécifique est pris, même s=il a été au début protégé par de fortes restrictions à l =accès au marché et au traitement national, il est * sur la table + pour de futures négociations et susceptible de subir les pressions en faveur de la libéralisation exercées par d =autres gouvernements membres.

*** MESURES + GOUVERNEMENTALES ET L=AGCS**

33. Quoique les tribunaux n=ont jusqu=à présent statué sur aucune cause particulière à l=AGCS, il y a une décision importante concernant le différend commercial qui oppose depuis longtemps les États-Unis et l =Union européenne au sujet des bananes [23] (différend qui porte autant sur les marchandises que sur les services), et qui influencera probablement de futurs cas liés à l =AGCS[24]cision touche l =article I de l=AGCS qui précise que * Le présent accord s'applique aux mesures des Membres qui affectent le commerce des services +. L=interprétation du groupe d =experts élargit la portée et l=application de l=AGCS pour inclure toutes les mesures gouvernementales qui touchent le commerce des services, même si elles ne sont pas discriminatoires. Le groupe a fait la remarque suivante :

34. De l=avis de l=EC... le terme >affecter= devrait être interprété étroitement de façon à signifier >en ce qui concerne=, concept beaucoup plus étroit qui indique que la mesure en question doit avoir pour objet et pour but de réglementer, ou à tout le moins, d =influencer les services en tant que services... Conformément à l =article 31 de la Convention de Vienne sur la Loi des traités, nous remarquons que la signification habituelle du terme >affecter=, dans l=article 1:1 de l=AGCS ne véhicule aucune notion de limitation de la portée de l=AGCS à certains types de mesures ou à un certain domaine de réglementation. Au contraire, l =article I:1 fait référence à l =effet des mesures, ce qui signifie qu=elles pourraient être de tout type ou se rapporter à n =importe quel domaine de la réglementation. À l=instar du GATT, l=AGCS est un accord général qui s =applique à tous les secteurs du commerce des services et à tous les types de réglementation... En

---

Appleton & Associates International Lawyers, 14 novembre 1997.

[23] Pour aider l=économie d=anciennes colonies d=Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP), l=UE a conclu le Traité de Lomé qui donne un traitement favorable pour les exportations de bananes de ces pays. Les E-U. ont porté plainte à l =OMC et les groupes d=experts chargés de régler le différend ont par la suite déclaré que le régime d=importation de l=UE violait les obligations de l=OMC.

[24] Sinclair, S. (2000) *GATS : How the World Trade Organization =s new * services + negotiations threaten democracy*. Centre canadien des politiques alternatives.

résumé, nous croyons que, conformément à leur attitude générale, les rédacteurs [de l=AGCS] ont consciemment adopté les termes ›affecter= et ›fourniture d=un service= pour faire en sorte que les disciplines de l=AGCS couvrent toute mesure soutenant des conditions de concurrence dans la fourniture d=un service, que la mesure régisse directement ou affecte indirectement la fourniture du service + (caractère gras ajouté)[25].

Par conséquent, l=AGCS vaut non seulement pour les lois liées directement au commerce mais aussi pour toute mesure gouvernementale, y compris les lois et règlements fédéraux, et pour toutes les mesures provinciales et municipales, qu=il s=agisse de lois, de règlements, de règles, de procédures, de décisions, d=actions administratives ou de toute autre mesure.[26]

## LES SUBVENTIONS ET L=AGCS

34. Dans le cadre de l=AGCS, les subventions sont considérées comme des * mesures +. Résultat, lorsqu=un engagement spécifique est inscrit sur la liste, les deux éléments de l=accord qui concernent les subventions sont la NPF(qui précise que si une subvention est accordée à un fournisseur étranger de services, elle doit être accordée à tous les pays) et le traitement national. Le paragraphe touchant le traitement national précise que si un pays décide de prendre un engagement complet, alors les subventions octroyées aux fournisseurs nationaux doivent aussi être données aux fournisseurs étrangers (les pays peuvent cependant imposer des restrictions au traitement national, comme expliqué dans le paragraphe 16). Cette mesure a de sérieuses retombées pour les établissements canadiens d=enseignement supérieur car elle empêcherait le gouvernement d=accorder un traitement préférentiel à des fournisseurs nationaux. En prenant ce scénario à l=extrême, le financement public de l=enseignement supérieur pourrait même être considéré comme une subvention inéquitable et faire l=objet de poursuites en vertu de l=AGCS.

---

[25] [notre traduction] World Trade WT/DS27/R/USA, 22 mai 1997. Organization (97-2070) European Communities - *Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas Complaint by the United States* - Rapport du groupe d=experts.
[26] Sinclair, S. (2000). Déjà cité.

35. L=AGCS ne définit pas les subventions. Cependant, l =article XV ordonne de négocier les disciplines touchant les subventions [27]. Le Conseil du commerce des services a donc chargé le Groupe de travail sur les règles de l =AGCS d=étudier ce sujet et d=autres; les travaux sont en cours.

36. En l=absence de définition, il pourrait être utile d =examiner l=Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (accord SMC) qui définit les subventions [28]. Quoique l=accord SMC s=applique aux produits agricoles et industriels, certains de ses éléments pourraient être utiles pour interpréter la façon dont les subventions sont traitées dans le cadre de l=AGCS. L=article 1 de l=accord SMC définit une subvention comme une contribution financière d =un gouvernement ou de tout organisme public du ressort territorial d=un membre qui confère un avantage [29]. L=accord SMC classe les subventions en trois catégories : prohibées, pouvant donner lieu à une action, et ne donnant pas lieu à une action. Les subventions prohibées sont celles pour lesquelles les récipiendaires doivent atteindre certaines cibles d =exportation ou utiliser des produits nationaux au lieu de produits importés. Les subventions pouvant donner lieu à des poursuites sont prohibées si le pays plaignant peut prouver que la subvention nuit à ses intérêts. Les subventions ne donnant pas lieu à des poursuites sont de trois types : recherche industrielle et activités de développement préconcurrentielle; aide aux régions désavantagées; certains types d =aide pour adapter des installations existantes afin qu=elles se conforment aux nouvelles lois ou réglementations environnementales. Les actions ne donnant pas lieu à des poursuites ne peuvent pas être contestées en recourant au processus de règlement des différends de l =OMC. Dans une note de bas de page relative à l=article traitant des subventions ne donnant pas lieu des poursuites, l=accord SMC signale aussi ce qui suit * Il est reconnu qu'une aide publique est largement accordée par les Membres à diverses fins et que le simple fait qu'une telle ide peut ne pas remplir les conditions requises pour être traitée comme ne donnant pas lieu à des poursuites en vertu des dispositions de cet article ne restreint pas en soi la faculté des Membres de fournir une telle aide +[30]. On ne sait pas si ces catégories de subventions et la possibilité qu=elles donnent lieu à des poursuites s =appliqueraient à l=AGCS.

## PROGRAMMES DE NÉGOCIATION DE LA QUADRILATÉRALE

37. Les pays sont soumis à des pressions grandissantes pour ouvrir leurs marchés de l=éducation aux fournisseurs de services étrangers. De plus, une grande partie de ces pressions sont exercées par trois des gouvernements de la Quadrilatérale, les États-

---

[27] L=article XV de l=AGCS précise que * Les Membres reconnaissent que, dans certaines circonstances, les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur le commerce des services. Les Membres engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter ces effets de distorsion +.

[28] Voir Gauthier, dans *GATS 2000 - New Directions in Trade Liberalization*. Pierre Sauvé et Robert M. Stern, éditeurs. Center For Business and Government, Harvard University.

[29] *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*. Disponible sur le Web à : <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/final_f.htm>.

[30] Note de bas de page n° 23, page 258.

Unis, l'UE et le Japon (le Canada étant le quatrième de ces pays), nos plus importants partenaires commerciaux et les pays qui ont le plus d'influence à l'OMC. Michel Servoz, le responsable officiel de l'UE pour la négociation des services, par exemple, a déclaré que « ... certains secteurs nous semblent de plus en plus importants, et nous aimerions y voir plus d'engagements. Il s'agit des services environnementaux, de construction, de distribution, de santé et d'éducation »[31]. L'ambassadrice américaine pour le commerce, Charlene Barshefky a dit : « notre programme de services couvre une vaste gamme d'industries, des finances aux télécommunications en passant par la distribution, la santé, l'éducation, la protection environnementale et plus... »[32]. Au World Services Congress[33] des délégués ont affirmé qu'« il est probable que d'autres pays, surtout des membres et des aspirants au titre de membre de l'Union européenne, soient d'avis que l'éducation et la formation sont des activités non commerciales et qu'elles ne devraient par conséquent pas faire partie des négociations de l'AGCS. Ce point de vue reflète leur intérêt en tant que concurrents et le poids des attitudes culturelles traditionnelles de leurs milieux de l'enseignement et de la fonction publique, mais il ne reflète pas les faits. Il faudrait s'y opposer.»[34]. Il convient de souligner, cependant, que jusqu'à présent, aucun pays n'a transmis au Canada de demande particulière d'engagement dans le secteur de l'éducation.

## REFONTE DE L'ARCHITECTURE DE L'AGCS

38. Une autre préoccupation est que les E.-U., l'UE et le Japon réclament des changements au processus de négociation et veulent transformer l'AGCS en un accord plus « descendant ». En particulier, ils souhaitent ajouter à l'approche de la demande et de l'offre (voir le paragraphe 19) des « modalités de négociation horizontale », c'est-à-dire des engagements qui s'appliqueraient à tous les membres et à tous les secteurs. Ces « modalités » pourraient inclure plus d'engagements horizontaux applicables à tous les secteurs, et des « approches s'appuyant sur une formule » selon lesquelles les pays pourraient s'entendre sur un pourcentage de réduction ou d'élimination de restrictions particulières à l'accès au marché. La Fédération japonaise des organisations économiques (Keidanren[35]), par exemple, a fait savoir qu'on «... devrait envisager d'assortir l'approche traditionnelle de la demande et de l'offre ... d'avec une approche par formule ... Il serait aussi utile d'envisager la libéralisation horizontale pour des modes

---

[31] Michel Servoz. Commentaires, dans dans *GATS 2000 - New Directions in Trade Liberalization.* Pierre Sauvé et Robert M. Stern, éditeurs. Center For Business and Government, Harvard University.

[32] Ambassadrice Charlene Barshefsky. *Services In The Trading System.* World Services Conference. Washington, D.C. Juin 1999. Voir <www.ustr.gov/speech-test/barshefky/barshefsky_42.html>.

[33] Voir <www.worldservicescongress.com>.

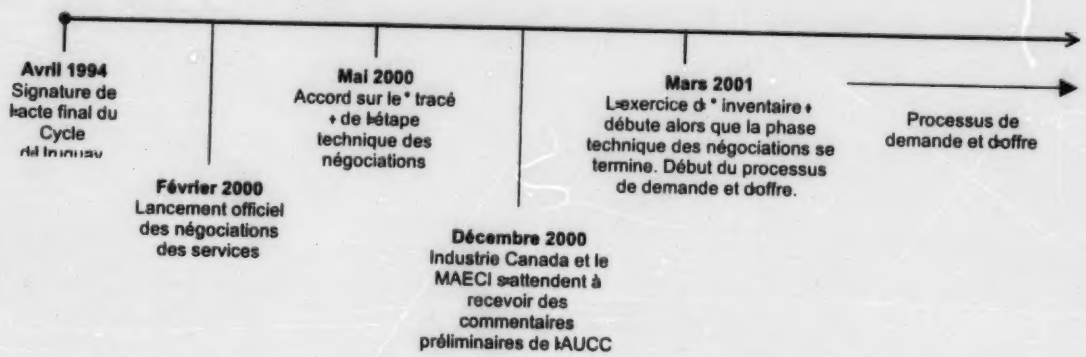
[34] Résultats de *SERVICES 2000 - A Conference and Dialogue on Global Policy Developments and U.S. Business.* 16 octobre 1998. U.S. Department of Commerce, International Trade Administration. Disponible sur le Web à <www.ita.doc.gov>.

[35] La Fédération japonaise des organisations économiques (dont le nom abrégé en japonais est « Keidanren ») a été créée en 1946 à titre d'association nationale d'entreprises. Elle compte dans ses membres 1 009 des principales grandes entreprises du pays (y compris 64 firmes étrangères), ainsi que 118 groupes représentant les principaux secteurs de l'industrie.

spécifiques... +[36]. Ces propositions sont inquiétantes car, si elles sont mises en oeuvre, elles pourraient limiter les options dont le gouvernement canadien dispose pour protéger les services offerts dans l=intérêt public.

## PROCHAINES ÉTAPES DES NÉGOCIATIONS DES SERVICES

39. Le 26 mai, le Conseil des services a accepté le * tracé + de la première étape des négociations des services. Au cours des prochains mois, les membres de l =OMC entreront dans la phase de * l=élaboration des règles + au cours de laquelle ils négocieront de nouvelles règles de services applicables à l =approvisionnement, aux subventions et aux mesures de protection des gouvernements. L =échéance fixée pour terminer cette étape technique des négociations est mars 2001. Ensuite, suivront un exercice d=* inventaire + et le début du processus de demande et d =offre. Le calendrier des négociations et les dates prévues pour l =intervention de l=AUCC figurent ci-après.




[36] Keidanren. *Expectations on the WTO Negotiations and Requests for Liberalizing Trade in Services* . 28 mars 2000. Disponible sur le Web à <www.keidanren.or.jp>.